



I Commissione Affari Costituzionali

Senato

**Disegno di Legge 958/S *“Misure di semplificazione per gli adempimenti
dei cittadini e le imprese e di riordino normativo”***

Audizione del Vice Presidente di Confindustria, Gaetano Maccaferri

Roma, 19 settembre 2013

INDICE

- 1. Premessa e dati sulla situazione attuale**

- 2. Alcune considerazioni generali sulle politiche di semplificazione**

- 3. Valutazione generale delle misure contenute nel DDL**

- 4. Valutazioni specifiche**
 - 4.1 Riassetto normativo e riduzione oneri**
 - 4.2 Salute e sicurezza sul lavoro**
 - 4.3 Tutor d'impresa**
 - 4.4 Edilizia**
 - 4.5 Contratti pubblici**
 - 4.6 Privacy**
 - 4.7 Ambiente**
 - 4.8 Fisco**
 - 4.9 Tutela del risparmio**

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul Disegno di Legge che reca "*Misure di semplificazione per gli adempimenti dei cittadini e le imprese e di riordino normativo*" e, più in generale, sulle politiche necessarie a risolvere l'annoso problema dell'inefficienza della PA italiana.

In via preliminare, auspichiamo che il DDL abbia un *iter* di approvazione rapido e raccolga un'ampia convergenza tra le forze parlamentari.

Ma, prima di entrare nel merito del DDL, consentitemi una riflessione sugli effetti negativi che un ambiente normativo e amministrativo ostile produce sulla crescita del Paese, nonché sulle riforme che Confindustria ritiene necessarie per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo.

1. PREMessa E DATI SULLA SITUAZIONE ATTUALE

L'inefficienza della pubblica amministrazione pervade ogni ambito della vita sociale ed economica del Paese e ne ostacola la crescita. La competitività di un paese e delle sue imprese e il benessere dei suoi cittadini dipendono, infatti, in misura cruciale dall'efficienza della PA; le scelte di investimento sono fortemente influenzate dal numero, dalla complessità e pervasività delle pratiche amministrative e dai tempi necessari allo svolgimento di tali pratiche e al rilascio dei permessi.

L'esistenza di un apparato amministrativo in grado di dare risposte certe in tempi ragionevoli è perciò determinante per il buon funzionamento dell'economia, l'attrattiva di investitori esteri e l'impulso di quelli domestici a intraprendere nuove iniziative.

Il modello di amministrazione previsto nella nostra Costituzione all'art. 97 è diretto a soddisfare tali esigenze, poiché stabilisce che gli uffici pubblici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento

(efficacia, efficienza ed economicità) e l'imparzialità dell'amministrazione (trasparenza, pubblicità, non discriminazione).

Tuttavia, le inefficienze e il peso della burocrazia in Italia drenano risorse, pubbliche e private, e costituiscono una vera e propria tassa occulta, che sottrae ricchezze a famiglie e imprese, sia direttamente attraverso oneri amministrativi e informativi, sia indirettamente mediante tempi lunghi di attesa e, quindi, ritardi.

La necessità di misure di semplificazione che puntino alla sburocratizzazione dell'amministrazione emerge chiaramente dal confronto internazionale. La classifica della Banca Mondiale per la facilità di fare impresa (*Doing Business*) vede l'Italia al 73° posto nel mondo su 185 Paesi analizzati, dietro i principali concorrenti: Stati Uniti (4° posto), Regno Unito (7°), Germania (20°), Francia (34°) e Spagna (44°), al di sotto della media dell'Unione europea (40°) e al terzultimo posto tra i Paesi dell'Unione, davanti solo a Grecia (78°) e Malta (102°).

Il posizionamento italiano riflette un ambiente amministrativo che non favorisce la competitività delle nostre imprese rispetto alle concorrenti su scala internazionale. Secondo l'indice di competitività globale 2013-2014 del *World Economic Forum* l'Italia si classifica al 49° posto su scala mondiale, perdendo 7 posizioni rispetto al rapporto precedente, e al 18° posto tra i 27 stati membri dell'UE. Il Paese occupa la 126esima posizione (su 148 Paesi) per favoritismi da parte degli ufficiali pubblici, la 139esima per sprechi nella spesa pubblica e la 146esima per il costo della regolamentazione pubblica, mentre l'inefficienza della burocrazia risulta essere al terzo posto tra i fattori più problematici per fare impresa secondo un campione di imprese intervistate.

Peraltro, la domanda di semplificazione aumenta nei periodi di crisi, come quello attuale. Essa è in grado di innescare un processo virtuoso, perché consente, con misure a costo zero per le finanze pubbliche, di velocizzare e in alcuni casi sbloccare gli investimenti privati.

Lo dimostrano i risultati delle analisi svolte dalla letteratura economica, che ha approfondito il tema dei costi di una PA inefficiente, mostrando come le cattive

performance della PA costituiscano un handicap competitivo e condizionino la crescita dell'economia.

Il rapporto PROMO PA 2012 ha stimato, infatti, che la spesa media delle micro e piccole imprese per gli adempimenti burocratici è appena inferiore a 12mila euro all'anno, pari al 7,4% del fatturato, con un impegno di 30 giornate/uomo, che sale nel 2012 rispetto alle 28 del 2011, arrivando a 37 nel caso delle imprese industriali.

Secondo una stima della Commissione europea, pubblicata nel 2007, gli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi non necessari e non proporzionati all'obiettivo di regolazione, derivanti da tutti i livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale), avevano un significativo impatto sulla crescita economica e pesavano in Italia il 4,6% del PIL.

In quello stesso anno, è stato avviato dal Ministero per la PA e la semplificazione, in collaborazione con l'ISTAT, il programma di Misurazione e riduzione degli Oneri Amministrativi (MOA). Ad oggi il MOA ha sottoposto a misurazione 93 procedure ad alto impatto sulle imprese, relative a 9 aree di regolazione; sono stati stimati costi burocratici per 30,98 miliardi all'anno relativi a obblighi informativi di competenza statale e adottati interventi di semplificazione che, se venissero attuati integralmente, porterebbero a risparmi per 8,99 miliardi all'anno.

Il peso della burocrazia ha non solo effetti economici diretti sulle imprese, ma anche indiretti che dipendono dall'impatto che l'inefficienza della PA ha sulla fiducia dei cittadini e sulla competitività dell'intera economia e che peggiorano, quindi, la *performance* economica complessiva del Paese.

Secondo le stime elaborate nel 2012 dal Centro Studi Confindustria, basate sulle statistiche riguardanti il grado di soddisfazione delle famiglie per i servizi pubblici, emergono impatti rilevanti di una PA più efficiente sullo sviluppo economico: una diminuzione dell'1% dell'inefficienza della PA (misurata dalla difficoltà a raggiungerne gli uffici) è associata a un incremento dello 0,9% del livello del PIL pro-capite e a un aumento dello 0,2% della quota dei dipendenti in imprese a partecipazione estera sul totale dell'occupazione privata non-agricola.

2. ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI SULLE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE

La cattiva burocrazia ha radici profonde, che richiedono serie riforme in grado di assicurare effetti duraturi alle politiche di semplificazione.

Confindustria ritiene prioritario intervenire sull'assetto istituzionale e, in particolare, sul Titolo V della Costituzione, che ha creato un "federalismo della complicazione". La riorganizzazione delle competenze statali e regionali del 2001 ha, infatti, indebolito la capacità delle politiche centrali di incidere sulle principali questioni di rilevanza strategica nazionale, tra cui le infrastrutture, le comunicazioni, l'energia, a causa delle maggiori competenze attribuite al livello regionale.

Sono frequenti discipline regionali che reintroducono ostacoli all'esercizio della libertà di impresa eliminati a livello statale, ma anche discipline locali che aggravano o introducono obblighi e adempimenti di varia natura.

Questa è una delle cause, tra l'altro, della vistosa divaricazione territoriale nelle *performance* degli uffici pubblici. Un esempio su tutti: il rilascio dei permessi edilizi. In Italia sono necessari in media ben 230 giorni per ottenere tali permessi, ma è altrettanto inconcepibile che per completare il processo di ottenimento siano necessari circa 5 mesi a Milano, ma più di 10 a Catanzaro e Palermo.

Il rapporto sub-nazionale "*Doing Business in Italia 2013*" della Banca Mondiale, che mette a confronto le regolamentazioni d'impresa in 12 capoluoghi di regione e 7 porti italiani rispetto al dato nazionale, conferma che i requisiti o le diverse pratiche a livello locale creano considerevoli differenze nei tempi, nei costi e nelle procedure tra città e città.

I divari in termini di efficienza della PA non sono correlati con le dimensioni delle città e non sono sempre riconducibili al *gap* Nord-Sud: l'ottenimento dei permessi edilizi e il trasferimento della proprietà immobiliare è più facile a Bologna, la risoluzione di dispute commerciali è più facile a Torino, mentre Catanzaro si distingue per la facilità dell'avvio di impresa. Se in ciascun settore analizzato si adottassero le buone pratiche

rilevate nelle città più virtuose la posizione dell'Italia nella classifica globale *Doing Business* migliorerebbe di ben 17 posizioni, fino al 56° posto, davanti al Lussemburgo, comunque sempre al 21° posto tra i Paesi UE.

È dunque imprescindibile attribuire allo Stato competenze esclusive su alcune materie di interesse nazionale, che richiedono una regolazione unitaria e, tra queste, includere senz'altro i livelli minimi di semplificazione.

Tuttavia, la riorganizzazione delle competenze legislative non sarà sufficiente a ridare efficienza alla nostra PA se non si interverrà in modo incisivo sull'eccessiva frammentazione del sistema.

La nostra macchina amministrativa è elefantiaca (conta più di 10 mila amministrazioni) e le competenze polverizzate in un assetto organizzativo ormai fuori controllo. L'effetto è di una costante sovrapposizione di ruoli e competenze, che finisce per moltiplicare all'infinito i passaggi e i confronti, ritardando il momento della decisione.

Nel Progetto di Confindustria per l'Italia e nel documento di Genova elaborato insieme ai Sindacati, abbiamo pertanto indicato una serie di misure di riorganizzazione della PA, che fanno leva sulla riduzione del numero delle amministrazioni in base al principio dell'unicità delle funzioni.

In particolare, Confindustria propone di abolire le Province, istituire le città metropolitane, riorganizzare l'amministrazione periferica dello Stato secondo le esigenze di area vasta, aumentare la soglia dimensionale dei piccoli Comuni (es. minimo 5.000 abitanti).

Accanto alla riorganizzazione della macchina, resta necessaria l'implementazione delle politiche di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Di recente, essa è stata promossa attraverso ripetuti interventi legislativi da parte del Governo e del Parlamento.

A questo proposito, Confindustria ha molto apprezzato l'approccio seguito dal recente Decreto "del Fare", che si è concentrato su misure di semplificazione che incidono direttamente sul procedimento amministrativo e, più in generale, sul rapporto tra PA e

imprese. Si è intervenuti, infatti, su alcuni degli ambiti più “sensibili” per chi fa impresa, tra cui edilizia, ambiente, lavoro, previdenza e, anche grazie al confronto con le associazioni imprenditoriali, piuttosto che misure “miracolistiche”, sono state adottate soluzioni basate sull’esperienza e sulle concrete difficoltà incontrate da PA e imprese.

Si tratta di misure, in gran parte a costo zero, che non richiedono atti esecutivi e incidono in modo immediato sul “fare impresa”.

Tuttavia, la semplificazione è un processo complesso, faticoso, a volte oscuro e che spesso finisce per trasformarsi nella ben nota “tela di Penelope”.

In proposito, vorrei sottoporvi un esempio concreto: l’autorizzazione paesaggistica. Il Decreto “del Fare” ne ha esteso l’efficacia quinquennale - nel caso di lavori iniziati nei 5 anni successivi alla data di rilascio dell’autorizzazione - a tutta la durata dei lavori. In questi giorni, è in discussione un emendamento al Decreto sulla cultura che, invece, limiterebbe l’efficacia dell’autorizzazione all’anno successivo alla scadenza del quinquennio.

È grave che si prospetti, dopo appena un mese, un passo indietro rispetto a una misura importante soprattutto per infrastrutture e grandi opere.

Invertire questa tendenza al continuo *stop and go* sarebbe, anch’essa, una seria ed efficace riforma della PA. A questo proposito, consentitemi di evidenziare, con la massima deferenza istituzionale che la sede richiede, il ruolo importante che il Parlamento può svolgere in questo processo. Infatti, per dare forza e continuità ai processi di semplificazione, è indispensabile superare alcune strumentalizzazioni, che spesso hanno finito in passato per indebolire o annullare i benefici di misure volte all’eliminazione di meri adempimenti formali, senza alterare in alcun modo i livelli di tutela. Penso al caso della salute e sicurezza sul lavoro, su cui è necessario costruire un dialogo leale e costruttivo tra il Legislatore e i rappresentanti del mondo produttivo e sindacale.

Più in generale, riteniamo che una moderna politica di semplificazione, soprattutto nell’attuale fase di *spending review*, debba agire al contempo sul procedimento e sulle strutture amministrative, in modo da: *i)* ridurre il numero delle fasi procedurali e

delle amministrazioni intervenienti, senza ridurre il livello di tutela degli interessi pubblici coinvolti; *ii*) riordinare le competenze degli uffici, accorpendo le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi superflui e raggruppando competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura; *iii*) standardizzare i procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso amministrazioni diverse o presso uffici della medesima amministrazione.

Per portare un esempio concreto di questo nuovo approccio, faccio riferimento al processo di riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, già avviato nell'agosto scorso con la nomina di una commissione *ad hoc*. La riforma dovrebbe riuscire ad armonizzare la tutela, la promozione della cultura e lo sviluppo del turismo con una nuova articolazione delle strutture centrali e periferiche e una profonda semplificazione e accelerazione delle procedure, riducendo le ipotesi di pareri obbligatori, implementando la digitalizzazione e rafforzando i casi di silenzio-assenso. In questo contesto, sarebbe peraltro necessario limitare le funzioni delle Soprintendenze a valutazioni di carattere tecnico, evitando che esse possano sostituirsi agli Enti locali, come spesso accade nei giudizi di compatibilità urbanistica.

Sotto altro profilo, mi preme evidenziare che è necessario porre attenzione alla qualità della regolamentazione: l'esigenza di assicurare la qualità formale delle norme, oltre che quella sostanziale, costituisce un passaggio imprescindibile per il rafforzamento delle politiche di semplificazione. Queste ultime, infatti, devono essere non solo comprese, ma anche percepite da cittadini e imprese. La formulazione di regole chiare, pertanto, favorisce una "leale collaborazione" tra amministrazioni, professionisti e associazioni imprenditoriali, in modo da non ostacolare l'effettiva diminuzione dei costi e dei tempi necessari per gli adempimenti.

Inoltre, le semplificazioni non camminano solo sulle gambe di amministrazioni, imprese e associazioni di categoria, ma richiedono anche la fattiva collaborazione dei professionisti, che affiancano quotidianamente gli imprenditori. Per questo, i professionisti non dovrebbero limitarsi a conoscere i provvedimenti di semplificazione, ma anche aiutare gli operatori economici a comprenderne la reale portata e, soprattutto, a utilizzarle nel quotidiano dell'impresa.

È evidente che il necessario coinvolgimento di una platea così ampia di attori richiede di rafforzare la *governance* della semplificazione. Ciò può avvenire, come proponiamo da tempo, creando un organismo multilivello in cui operino Stato, Regioni, Enti locali, con la partecipazione delle associazioni imprenditoriali, per favorire semplificazioni condivise e in grado di essere pienamente attuate sul territorio. Nell'ambito di tale organismo dovranno essere pianificate le semplificazioni attraverso la predisposizione di un'agenda dei lavori. Un primo passo in questa direzione è, come dirò più avanti, la norma contenuta nel DDL che istituisce l'Agenda per la semplificazione.

3. VALUTAZIONE GENERALE DELLE MISURE CONTENUTE NEL DDL

Il DDL contiene una serie di misure che puntano a ridurre gli oneri a carico delle imprese, proseguendo l'opera di modernizzazione già positivamente avviata con i recenti provvedimenti di semplificazione (Decreti Semplifica-Italia e "del Fare").

Rinviando alla lettura completa del documento l'analisi delle singole misure e il dettaglio delle proposte di Confindustria su ciascuna di esse, su un piano generale la valutazione del provvedimento è positiva, in quanto esso recepisce alcune delle istanze evidenziate da tempo dalle imprese.

Esso richiederà però un forte contributo del Parlamento, sia per accelerarne l'*iter*, sia per rafforzarne e ampliarne la portata.

Nel merito, è senz'altro positiva l'adozione annuale di una **Agenda per la semplificazione** (art. 7), che contenga le linee di indirizzo condivise tra Stato, Regioni e autonomie locali e il crono-programma di attuazione. Si tratta di una misura indispensabile per giungere a una strategia unitaria, superando l'attuale frammentazione degli interventi normativi e realizzando l'auspicata condivisione degli strumenti su tutto il territorio nazionale.

In altri termini, l'Agenda potrebbe aiutare a superare quegli ostacoli alla semplificazione legati alla sovrapposizione di competenze e al policentrismo normativo.

Quanto alla delega per la **riduzione degli oneri regolatori** (art. 6), essa potrà consentire di proseguire le attività di misurazione e di taglio degli oneri amministrativi. Al riguardo, l'auspicio è di proseguire sulla strada del metodo MOA, che ha dato luogo, anche grazie all'impegno del Dipartimento della Funzione Pubblica, a un'azione sinergica tra le amministrazioni competenti e le associazioni d'impresa per semplificare gli adempimenti ridondanti, standardizzare e digitalizzare le procedure.

Vanno, inoltre, nella giusta direzione le misure volte a favorire l'**interoperabilità tra le banche dati della PA**, nonché il riordino della disciplina concernente la trasmissione dei dati da parte dei Comuni verso altre pubbliche amministrazioni (art. 7).

L'*e-government* rappresenta, infatti, una leva fondamentale per la competitività del Paese. La sburocrazia della macchina pubblica e l'utilizzo dell'identità digitale nei rapporti tra imprese e PA dipende in larga parte anche dalla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione nell'erogazione dei servizi e nell'organizzazione delle attività.

Riteniamo, inoltre, che per l'efficienza dei servizi della PA a cittadini e imprese sia determinante anche il ruolo della dirigenza pubblica. Il funzionario competente, che privilegia la qualità del servizio e trova i modi per superare correttamente possibili ostacoli di forma è il vero valore aggiunto, va formato, incoraggiato e premiato.

A testimoniare questa nostra convinzione è la proposta di istituire la figura del **tutor d'impresa** presso i SUAP, che il DDL recepisce (art. 13). Traendo ispirazione dalle buone pratiche sviluppate in alcuni Paesi europei, il *tutor d'impresa* è una figura manageriale che dovrebbe assistere le imprese nelle fasi di avvio e di svolgimento delle procedure, risolvere situazioni di *impasse*, formulare proposte per accelerare la decisione delle amministrazioni.

Si tratta di una delle misure più qualificanti del DDL, perché il *tutor* valorizza le risorse interne alle PA e le buone pratiche diffuse in alcuni territori, senza aggravio di costi per cittadini e imprese. Non si crea, in altre parole, una nuova funzione amministrativa, ma si valorizzano alcuni compiti informativi e operativi, già attribuiti dalla legge ai SUAP e rilevanti soprattutto per gli insediamenti produttivi di maggiori dimensioni.

Particolarmente importante per il mondo imprenditoriale è anche la **delega per la codificazione in materia ambientale** (art. 3).

Il quadro normativo relativo all'ambiente risulta tutt'oggi instabile, complesso e frammentato. In molti settori, si registra la presenza di una regolamentazione fortemente diversificata sul territorio, che crea oneri ridondanti, procedure lente e farraginose, nelle quali si sovrappongono competenze di numerose amministrazioni.

Qualsiasi intervento normativo diretto al riordino e alla semplificazione della legislazione ambientale dovrebbe, quindi, puntare a restituire maggiore omogeneità a regole e procedure e riallocare competenze tra i livelli di governo, in modo da evitare per il futuro lo sviluppo disarticolato della regolamentazione in materia.

Tale riordino dovrà, tuttavia, essere accompagnato anche da nuove *policy* pubbliche in materia ambientale, che non siano più ispirate prevalentemente a una logica punitiva, né dettate dall'emergenza e focalizzate sul breve termine.

Con riferimento, poi, alle norme di carattere settoriale, il DDL reca diversi interventi anche in **campo fiscale** che, senza oneri per la finanza pubblica, semplificano adempimenti a carico delle imprese, in particolare in tema di obblighi di comunicazione all'Agenzia delle entrate e di alcune autorizzazioni.

Si tratta di un primo passo positivo nella direzione indicata da Confindustria.

In campo fiscale, infatti, l'Italia soffre di un forte *gap* competitivo rispetto ai Paesi più avanzati, non solo in termini di maggior pressione fiscale, ma anche di complessità, instabilità e incertezza delle regole. Per questo, fermo l'apprezzamento per le attuali previsioni del DDL, auspichiamo che il capitolo sulle semplificazioni fiscali possa essere rafforzato e ampliato.

In primo luogo, con la previsione dell'abrogazione integrale della disciplina di responsabilità solidale fiscale negli appalti, che si è dimostrata inefficace ai fini dell'azione di contrasto all'evasione fiscale e rallenta i pagamenti nei rapporti di filiera. L'esclusione dell'IVA e il dietrofront sul DURC, operata con il Decreto "del Fare" non hanno certo dimezzato gli adempimenti, né risolto i problemi. È, quindi, necessaria

l'abrogazione di questa disciplina fiscale, anche perché la parallela normativa sulla responsabilità solidale contributiva e retributiva già tutela i lavoratori e l'erario.

Inoltre, è necessario proseguire nell'opera di radicale sfoltoimento degli adempimenti inutili, con una serie di interventi che Confindustria chiede da tempo, ad esempio: *i)* snellendo i modelli Intrastat, specie per i servizi, per i quali l'Italia richiede un numero di informazioni che non ha pari negli altri Stati UE; *ii)* rendendo meno costose alcune procedure a carico dei sostituti di imposta; *iii)* intervenendo sui rimborsi di imposta per ampliare le ipotesi di compensazione e rivedere i criteri e i costi per la prestazione delle garanzie bancarie e assicurative, oggi difficili da ottenere se non a caro prezzo.

Sempre tra le misure settoriali contenute nel DDL, sono condivisibili le disposizioni in materia di **privacy** (art. 17) che, in linea con le nostre proposte, escludono l'imprenditore individuale dall'ambito di applicazione del Codice privacy e modificano il procedimento per l'adeguamento del disciplinare tecnico, completando così un importante processo di semplificazione avviato da tempo.

Apprezzabili anche le modifiche alla disciplina del **permesso di costruire** (art. 15), che consentono la presentazione della SCIA per l'esecuzione di varianti a permessi di costruire che non configurino variazione essenziale e che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie.

Andrebbero, invece, rafforzate le misure in tema di **contratti pubblici** (art. 16) e introdotte specifiche norme di semplificazione in materia di beni culturali e paesaggio.

Quanto alle prime, ad esempio, si potrebbero individuare procedure standardizzate, che garantiscano maggiore speditezza per l'esclusione delle offerte anormalmente basse, velocizzando così l'affidamento di contratti pubblici.

Sempre nell'ottica di rendere più snelle e rapide le procedure di gara, sarebbe opportuno eliminare l'attuale struttura "trifasica" dell'aggiudicazione, articolata in provvisoria, definitiva ed efficace, ripristinando l'impostazione "bifasica" e prevedendo che il controllo dei requisiti sia effettuato subito dopo l'aggiudicazione provvisoria e prima della sua approvazione da parte dell'amministrazione.

Infine, per facilitare l'esecuzione delle opere, si potrebbe consentire ai raggruppamenti temporanei di imprese di svolgere i lavori anche in percentuali diverse da quelle indicate in fase di gara. La norma serve a salvaguardare il diritto dell'impresa ad organizzare il lavoro nel modo ritenuto più opportuno, al fine di ottenere il miglior risultato economico della commessa, ferme restando la regola del possesso della necessaria qualificazione e la preventiva autorizzazione del committente.

Quanto alla **materia dei beni culturali e del paesaggio**, il DDL prevede una sintetica delega al Governo per la revisione delle disposizioni del Codice di settore, che andrebbe sicuramente rafforzata con criteri direttivi volti a semplificare le procedure e a ridurre le amministrazioni coinvolte.

Al riguardo, Confindustria sostiene da tempo la necessità di rivedere il ruolo delle Soprintendenze nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (sul punto si tornerà nel prosieguo del documento).

Inoltre, sempre in tema di tutela del paesaggio, sarebbe necessario rendere effettivo l'adeguamento alle disposizioni del Codice dei beni culturali dei piani paesaggistici adottati prima della sua entrata in vigore. In particolare, si potrebbe rendere obbligatoria (oggi è solo facoltativa) la stipula di intese tra Stato e Regioni per disciplinare lo svolgimento congiunto delle verifiche e degli adeguamenti dei piani e si potrebbero stabilire termini perentori per l'esecuzione di tali attività.

Le misure del DDL in materia **di salute e sicurezza sul lavoro** appaiono insufficienti, in quanto non consentono di superare la carenza di certezza, tassatività e chiarezza, che da troppi anni contraddistingue la disciplina di settore. Quest'ultima, peraltro presidiata da un sistema sanzionatorio penale, presenta un grado tale di complessità burocratica da ostacolarne fortemente la concreta applicabilità.

Le maggiori criticità sono legate a una tecnica legislativa "ambigua", che è caratterizzata da una serie di prescrizioni puntuali e dettagliate per il datore di lavoro, contraddette però da norme generali e di principio, che non individuano precisi comportamenti da assumere ma predeterminano solo fini da raggiungere. Riteniamo,

quindi, che nel DDL debbano essere inserite ulteriori misure volte a garantire la semplicità delle regole e lo sgravio di alcune procedure formali per i datori di lavoro.

Rinvio alla lettura del documento il dettaglio delle nostre proposte, ma vorrei in questa sede evidenziarne i principali contenuti. In primo luogo, occorre riconfermare il principio di legalità, così da recepire le numerose contestazioni provenienti dalla Commissione europea, dalla Corte di giustizia e dalla Corte costituzionale, secondo cui le norme generiche e di principio non integrano il corretto recepimento della disciplina europea. Questo significa che le misure tecniche e organizzative obbligatorie ai fini della sicurezza, dell'igiene e della salute sui luoghi di lavoro devono essere quelle accolte negli standard di produzione industriale o specificamente prescritte dalla legge o dalle norme tecniche.

In secondo luogo, va semplificata la previsione in tema di appalti, che estende il coinvolgimento in materia di sicurezza anche a realtà sindacali non presenti in azienda, con un ulteriore intervento riduttivo sul ruolo delle RSU e del RLS. Infine, occorre correggere un'impropria complicazione introdotta dal Decreto "del Fare" in tema di verifiche periodiche di alcune attrezzature, laddove impone di sottoporle alla prima verifica al momento della loro messa in servizio (cioè appena comprate), invece che alle scadenze indicate dalla legge.

4. VALUTAZIONI SPECIFICHE

4.1 RIASSETTO NORMATIVO E RIDUZIONE ONERI

Il Titolo I del DDL contiene una serie di misure di riordino normativo e di riduzione degli oneri amministrativi gravanti su cittadini e imprese.

In particolare, il DDL delega al Governo l'adozione, entro 2 anni dalla sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto il riassetto e la semplificazione della normativa in materia ambientale (artt. 1 e 3), nonché la revisione di quella contenuta nel D. Lgs n. 42/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 5). Tra i principi e i criteri di delega vengono richiamati quelli dell'art. 20 della

legge Bassanini (legge n. 58/1997) e, in materia ambientale, si prevede un'ulteriore delega per l'emanazione di uno o più decreti correttivi e integrativi di quelli di riordino, da esercitarsi entro 2 anni dalla data di entrata in vigore di questi ultimi (art. 1, co. 4).

Quanto alla **delega ambientale**, si osserva che nonostante l'emanazione del Codice del 2006, con il quale sono state consolidate e coordinate molte leggi in materia, anche attraverso il recepimento di numerose direttive comunitarie, il quadro regolamentare relativo all'ambiente risulta tutt'oggi instabile, complesso e frammentato.

Molto dipende dalla debolezza della *governance* pubblica e dall'inefficienza delle politiche ambientali adottate. In molti settori si registra la presenza di una normativa fortemente diversificata sul territorio, che crea oneri ridondanti, procedure lente e farraginose, nelle quali si sovrappongono competenze di numerose amministrazioni.

Ad esempio, da uno studio condotto da Confindustria sullo stato di attuazione della normativa europea in materia di IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control), nota come AIA (autorizzazione integrata ambientale), è emerso che la nostra legislazione in materia è fortemente diversificata tra Stato e Regioni e tra Regioni in ordine alle procedure applicabili, ai valori di emissione, alla modulistica e alle tariffe.

Analoghe considerazioni potrebbero essere fatte in materia di VIA (valutazione d'impatto ambientale), dove l'assenza di una normativa omogenea, come ad esempio in tema di screening dei progetti, determina numerose difficoltà per gli operatori e per le stesse amministrazioni.

Tutto ciò è ben evidenziato anche nei rapporti delle principali organizzazioni internazionali. Il rapporto OCSE 2013 sulle *performance* ambientali dell'Italia evidenzia come il decentramento delle funzioni in questo settore ha generato incertezze sui ruoli delle autorità nazionali e regionali determinando complicazioni che incidono negativamente sulle performance del nostro Paese e che fanno lievitare i costi sostenuti dagli operatori economici per adeguarsi alle normative. La mancanza di un contesto regolamentare stabile e omogeneo per le attività imprenditoriali ostacola gli investimenti.

Qualsiasi intervento normativo diretto al riordino e alla semplificazione della legislazione ambientale dovrebbe quindi puntare a restituire maggiore omogeneità a regole e procedure e riallocare competenze tra i livelli di governo in modo da evitare per il futuro lo sviluppo disarticolato della regolamentazione in materia.

Tale intervento appare possibile a Costituzione invariata. Infatti, occorre tener presente che la riforma costituzionale del 2001 (legge n. 3) ha espressamente attribuito la “tutela dell’ambiente” alla competenza normativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. s, Cost.). Le ragioni di questa scelta rispondono all’esigenza di dare sistematicità e organicità alla legislazione ambientale e di assicurare una protezione effettiva ed equilibrata al complesso valore “ambiente”. A quest’ultimo riguardo, infatti, quando si parla di “ambiente” ci si riferisce a una molteplicità di interessi di primaria rilevanza caratterizzati dalla trasversalità dei loro ambiti, spesso confinanti con altri interessi costituzionali, come la salute umana e l’iniziativa economica, che richiedono delicate operazioni di bilanciamento e graduazione in occasione dell’adozione di interventi legislativi idonei ad avere impatti su di essi.

Ma il tema del riordino e della semplificazione della normativa ambientale richiede alcune considerazioni anche in merito alle policy pubbliche sottese a molte scelte regolamentari adottate nel nostro Paese, che il più delle volte risultano, da un lato, ispirate prevalentemente a una logica punitiva, dall’altro, dettate dall’emergenza e focalizzate sul breve termine.

In linea generale, si segnala un atteggiamento irrazionalmente restrittivo nei confronti dell’industria, che spesso risulta sensibilmente svantaggiata nel confronto internazionale. Ciò accade con elevata frequenza in sede di recepimento della normativa europea attraverso la previsione di limiti, oneri e procedure immotivatamente più restrittivi di quelli adottati negli altri Paesi UE. A titolo di esempio, si richiamano nuovamente i risultati del citato studio di Confindustria in materia di IPPC, dal quale emerge che in Italia la durata dell’AIA è di 5 anni, mentre in Francia non ha un periodo di validità prestabilito e copre, pertanto, tutta la vita utile dell’impianto; in Belgio può variare da 15 anni a 20 anni; in Olanda, Austria e Romania

è di 10 anni; in Germania, Svezia, Polonia, Regno Unito è previsto solo un riesame in media ogni 6-10 anni.

Si pensi poi alla materia rifiuti, dove il caso SISTRI, non richiesto da nessuna disciplina europea, risulta ancora oggi a distanza di anni fonte di oneri e incertezze per le imprese. La tracciabilità del ciclo di gestione dei rifiuti può essere effettuato con modalità notevolmente più efficaci e semplici, evitando inutili complicazioni sia per gli operatori che per le autorità preposte ai controlli.

Sempre in tema di rifiuti merita attenzione la questione dei sottoprodotti. Sia il legislatore che le amministrazioni negli ultimi anni hanno fatto registrare un forte pregiudizio verso l'applicazione della normativa europea che consente, in presenza di determinate condizioni, di gestire i materiali derivanti dalle lavorazioni industriali come beni (sottoprodotti) anziché come rifiuti. Ciò è frutto di una politica, criticabile, secondo cui l'indiscriminata e generalizzata estensione della normativa sui rifiuti è giustificata da una pretesa maggiore tutela ambientale. In realtà tale estensione comporta un appesantimento burocratico estremamente gravoso per le imprese senza benefici per l'ambiente.

A questo proposito, occorre tener presente che l'ordinamento comunitario prevede che in tema di rifiuti devono essere adottate tutte quelle misure necessarie a proteggere l'ambiente e la salute umana, nonché a ridurre gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti e assicurare la valorizzazione delle risorse. La prevenzione della produzione dei rifiuti rappresenta l'obiettivo prioritario. L'utilizzo di materiali derivanti dalle lavorazioni industriali in qualità di sottoprodotti, anziché come rifiuti, rappresenta un'efficace misura per realizzare tale finalità. In presenza di condizioni tali da escludere effetti negativi per l'ambiente e la salute umana, l'utilizzo dei sottoprodotti assicura minore consumo del territorio e minore inquinamento delle matrici ambientali, rispetto agli impatti delle attività di gestione dei rifiuti. Va inoltre considerato che in un Paese come il nostro, caratterizzato dalla scarsità di materie prime, la corretta applicazione della normativa sui sottoprodotti assicurerebbe un'efficace politica di valorizzazione delle risorse a sostegno del sistema produttivo.

Quanto alla **delega in tema di beni culturali e paesaggio**, va anzitutto rilevato che non è previsto il riordino della normativa regolamentare e tale circostanza rischia di compromettere i positivi effetti che potrebbero derivare della revisione della disciplina vigente.

Sarebbe pertanto opportuno rafforzare i principi e i criteri di delega dell'art. 5, in modo da consentire un riordino completo e razionale anche della disciplina in tema di beni culturali e paesaggio, rispetto alla quale sono in ogni caso necessari interventi puntuali di semplificazione.

È il caso, già menzionato, dell'autorizzazione paesaggistica.

Rispetto ad essa, infatti, andrebbe eliminata la necessità di acquisire il parere del Soprintendente qualora il Ministero dei beni culturali abbia già verificato la conformità degli strumenti urbanistici alle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati. Negli altri casi, andrebbe altresì soppressa la facoltà di indire la conferenza di servizi per "recuperare" il parere del Soprintendente non reso nel termine stabilito. Nella prassi, infatti, la conferenza di servizi, sebbene facoltativa, si è trasformata in un passaggio obbligato, che allunga a dismisura i tempi di rilascio dell'autorizzazione.

Tra le ulteriori misure di riassetto normativo previste dal DDL, è apprezzabile la delega per il riordino della disciplina concernente la **rilevazione delle informazioni e la trasmissione dei dati** a carico dei Comuni verso altre amministrazioni (art. 7, co. 4), volta a razionalizzare gli obblighi informativi e semplificare le procedure per l'invio delle comunicazioni.

Quanto alla **riduzione degli oneri amministrativi** gravanti sui cittadini e imprese, il DDL apporta alcune modifiche al sistema della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), prorogando al 31 dicembre 2015 il termine per l'adozione delle semplificazioni nei settori misurati (art. 6). A tal fine, il DDL richiama il principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti, nonché i criteri di semplificazione dell'art. 20 della legge Bassanini.

La misura è senz'altro condivisibile, in quanto rafforza e chiarisce le attività successive alla misurazione degli oneri.

Sempre con l'obiettivo di potenziare le attività di riduzione degli oneri amministrativi, il DDL consente al Governo di promuovere accordi e intese con Regioni, Province e Comuni per coordinare le iniziative e le attività delle amministrazioni interessate alla realizzazione di obiettivi di semplificazione e proseguire le attività in corso di attuazione del Decreto Semplifica-Italia (DL n. 5/2012). A tal fine, il DDL prevede l'istituzione presso la Conferenza Unificata di un apposito **Tavolo interistituzionale** (art. 7, co. 1).

Inoltre, il DDL prevede che entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo approvi la *cd. Agenda per la semplificazione*, contenente le linee di indirizzo condivise tra Stato, Regioni ed Enti locali, nonché il crono-programma per la loro attuazione (art. 7, co. 2).

Si tratta di misure positive, volte a rafforzare le politiche di semplificazione, mediante la pianificazione condivisa degli interventi da realizzare e il monitoraggio sulla loro attuazione. L'approccio è sicuramente costruttivo, in quanto la definizione concordata di una norma di semplificazione ne agevola l'applicazione e, quindi, la percezione.

Pertanto, sarebbe opportuno rafforzare i meccanismi di consultazione preliminare, come peraltro di recente sollecitato anche dall'OCSE, che ha evidenziato come tali sistemi aumentino la legittimazione dei decisori politici (*OECD Reviews of Regulatory Reform. Italy: ensuring regulatory quality across levels of government*, OECD Publishing, 2007, 131 ss.).

Infine, tra le attività volte alla condivisione delle politiche di semplificazione, l'art. 7, co. 5 e ss. del DDL prevede che, il Governo, le Regioni e le autonomie locali promuovano la tempestiva predisposizione di convenzioni per la fruibilità dei dati. La norma è positiva, in quanto è volta a favorire l'interoperabilità tra le banche dati della PA e, quindi, una più rapida ed efficiente comunicazione tra amministrazioni.

4.2 SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Gli artt. 11 e 12 del DDL introducono alcune semplificazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL).

In particolare, l'art. 11, co. 1 interviene in materia di sorveglianza sanitaria, specificando che la visita medica precedente alla ripresa del lavoro a seguito di un'assenza per motivi di salute di durata superiore a 60 giorni continuativi, va effettuata soltanto nel caso in cui il medico competente consideri la patologia che ha comportato l'assenza correlata ai rischi professionali (art. 41, co. 2, lett. *e-ter*) del D. Lgs n. 81/2008).

La misura è positiva, in quanto limita lo svolgimento della visita medica volta ad accertare l'idoneità del lavoratore alla mansione al caso in cui la malattia che ha determinato l'assenza prolungata dal posto di lavoro sia correlata a un rischio professionale.

Tuttavia, tale intervento non appare sufficiente a risolvere le altre criticità derivanti dalla disciplina della visita medica precedente alla ripresa del lavoro. Infatti, secondo l'attuale formulazione dell'art. 41, co. 2, lett. *e-ter*) del D. Lgs n. 81/2008, le visite devono eseguirsi prima della ripresa dell'attività lavorativa. Ciò comporta che la visita medica debba svolgersi durante lo stato di malattia e che la stessa risulti inutile, se non impossibile, in tutti quei casi in cui il lavoratore non abbia recuperato la forma fisica e, quindi, risulti ancora non idoneo alla mansione. Inoltre, la visita medica non può svolgersi all'atto della ripresa del lavoro in quanto, non sussistendo l'obbligo della presenza fisica del medico competente in azienda, non è possibile assicurare la visita contestualmente al rientro del lavoratore.

Pertanto, sarebbe opportuno prevedere che, la visita medica volta ad accertare l'idoneità del lavoratore alla mansione dopo un'assenza di malattia superiore ai 60 giorni possa essere svolta entro 10 giorni dalla ripresa del lavoro.

L'art. 11 del DDL interviene sulla normativa per il diritto al lavoro dei disabili (legge n. 68/1999), modificando il tasso di premio ai fini INAIL (co. 2). In particolare, la norma sostituisce il riferimento al valore del 60% con quello al valore del 60 per mille nella base di calcolo del premio INAIL.

La misura è positiva in quanto corregge un errore materiale nella disciplina del diritto al lavoro dei disabili, senza incidere sull'applicazione effettiva della stessa.

Tuttavia occorre integrare la disposizione per rendere pienamente coerente la disciplina in tema di collocamento mirato dei disabili con quella della sicurezza sul lavoro, eliminando un refuso dalla legge n. 106/2011 che, nell'introdurre l'esclusione dalla base di computo dei lavoratori adibiti a lavorazioni particolarmente rischiose, lascia fermo l'obbligo del pagamento di un contributo riferito al differente istituto dell'esonero parziale. Si rende, così, di fatto inoperante la norma, nonostante una espressa precisazione del Ministero del lavoro che qualifica la fattispecie in termini di esclusione dalla base di computo e non di esonero parziale.

L'art. 12 interviene in materia di certificazioni mediche di infortunio sul lavoro e di malattie professionali, prevedendo che, contestualmente alla sua compilazione, il medico ovvero la struttura sanitaria competente al rilascio lo trasmettano direttamente all'INAIL e al datore di lavoro in via telematica.

Si tratta di una norma positiva, in quanto allinea la disciplina delle certificazioni mediche di infortunio sul lavoro e di malattie professionali a quella in tema di certificazione di malattia comune, imponendo anche per la trasmissione delle prime l'utilizzo della telematica da parte del medico certificante ovvero della struttura sanitaria interessata.

Le misure previste dal DDL, seppur condivisibili, risultano insufficienti a ridurre gli oneri a carico delle imprese derivanti dall'adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in quanto non colgono il nodo essenziale in questa materia. Pertanto, riteniamo indispensabile integrarle con le seguenti proposte.

In primo luogo, occorre riconfermare il principio di legalità, introducendo certezza e tassatività nelle previsioni di legge, così da recepire le numerose contestazioni provenienti dalla Commissione europea, dalla Corte di Giustizia e dalla Corte Costituzionale (sent. n. 312/1996), secondo cui le norme generiche e di principio non integrano il corretto recepimento della Direttiva n. 391/1989.

A questo proposito, quindi, tra le disposizioni in materia penale e di procedura penale del D. Lgs n. 81/2008, occorre prevedere che le misure tecniche e organizzative obbligatorie relative alla sicurezza, all'igiene e alla salute durante il lavoro sono quelle

accolte negli standard di produzione industriale o quelle specificamente prescritte dalla legge o dalle norme tecniche ove specificamente richiamate .

In secondo luogo, va semplificata la previsione in tema di appalti (art. 26 D. Lgs n. 81/2008) che - nel testo approvato in sede di conversione del Decreto “del Fare” - estende l'intervento in materia di sicurezza anche a realtà sindacali esterne all'azienda, con un ulteriore intervento riduttivo sul ruolo delle RSU e del RLS.

Inoltre, al fine di incentivare l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, si potrebbe:

- prevedere la facoltà per il datore di lavoro di effettuare la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in via telematica (art. 18, co. 1, lett. s) del D. Lgs n. 81/2008). Le attuali previsioni in materia di SSL relative a consultazioni e riunioni tra datore di lavoro e rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, infatti, non contemplano gli strumenti informatici quale modalità idonea ad assolvere agli obblighi di legge;
- specificare che la tenuta telematica della documentazione relativa alla salute e sicurezza sul lavoro non richiede contenuti, formali e sostanziali, nonché requisiti ulteriori rispetto a quelli dei documenti memorizzati. Occorre, infatti, evitare che le norme sulla tenuta informatizzata dei documenti in tema di SSL (art. 53 del D. Lgs n. 81/2008) comportino adempimenti ulteriori rispetto a quelli previsti per la documentazione cartacea.

Ancora, al fine di ridurre gli oneri a carico delle imprese, si potrebbe:

- sopprimere l'art. 40 del D. Lgs n. 81/2008, che impone al medico competente di inviare dati anche al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Tale adempimento infatti risulta superfluo, in quanto tutta la documentazione in materia di salute e sicurezza è già a disposizione del SSN, attraverso gli organi di vigilanza (ASL);
- introdurre una reale presunzione di conformità delle attrezzature di lavoro dotate di marcatura CE alla normativa di sicurezza. In questo modo, si adeguerebbe la normativa nazionale al Regolamento CE n. 765/2008 che, nel porre norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la

commercializzazione dei prodotti, stabilisce che la marcatura “CE” “attesta la conformità del prodotto alle prescrizioni applicabili della normativa comunitaria di armonizzazione pertinente che ne dispone l’apposizione” (art. 30, co. 4);

- distinguere i ruoli e le responsabilità dell’utilizzatore delle attrezzature di lavoro (datore di lavoro) da quelli del fabbricante. A tal fine, si potrebbe prevedere che, in caso di utilizzo non corretto delle attrezzature, l’organo di vigilanza adotta una disposizione diretta al datore di lavoro in relazione all’uso in sicurezza. Invece, in caso di attrezzature non dotate dei requisiti di sicurezza necessari, l’organo di vigilanza, accertata la violazione a carico del fabbricante, commina allo stesso le relative sanzioni;
- estendere al settore industriale le semplificazioni (anche in tema di sorveglianza sanitaria) già previste per il settore agricolo a tutti i datori di lavoro che occupino lavoratori per un periodo non superiore a 50 giornate lavorative nell’anno solare di riferimento;
- estendere a 10 giorni la durata dei lavori esclusi dal DUVRI, in quanto si tratta di attività nelle quali non sono presenti rischi particolari come previsto per legge;
- eliminare l’intervento della Conferenza Stato-Regioni nella procedura di riconoscimento dei crediti formativi, introdotto in sede di conversione del Decreto “del Fare”;
- modificare le procedure per le verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro da parte dei soggetti pubblici e privati competenti (art. 71 D. Lgs n. 81/2008). In particolare, il *dies a quo* di decorrenza dei termini per la prima verifica, attualmente coincidente con la messa in servizio dell’attrezzatura, andrebbe sostituito con il momento della richiesta della verifica da parte del datore di lavoro. Infatti, il riferimento alla “messa in servizio” impone alle imprese un onere superfluo e ingiustificato, in quanto le stesse sarebbero tenute alla verifica dell’attrezzatura nuova subito dopo la messa in servizio e non alla scadenza della periodicità prevista dall’allegato VII. Tale adempimento, quindi, si pone in contrasto con la stessa *ratio* delle verifiche periodiche, volte infatti a valutare nel tempo lo stato di “conservazione e di efficienza” delle attrezzature;

- semplificare una complessità introdotta dal cd decreto del fare relativamente ai contenuti delle informazioni che il datore di lavoro deve trasmettere all'organo di vigilanza: occorre eliminare la previsione che rinvia ad un decreto ministeriale quanto già oggi previsto in modo semplice e lineare dalla norma stessa.

4.3 TUTOR D'IMPRESA

L'art. 13 del DDL prevede l'istituzione del *tutor* d'impresa presso gli sportelli unici per le attività produttive (SUAP), che riprende una proposta elaborata da Confindustria in collaborazione con il Governo, le Regioni e gli Enti locali.

L'obiettivo è di invertire l'approccio della dirigenza ai procedimenti riguardanti le attività produttive: la PA da controllore deve diventare facilitatore. Questo obiettivo appare raggiungibile se si considera il patrimonio di esperienze e competenze dei funzionari pubblici italiani, che possono dare un contributo concreto agli investimenti privati.

Il *tutor* valorizza le risorse interne alle PA e le buone pratiche diffuse in alcuni territori, senza aggravio di costi per cittadini e imprese. Le imprese, infatti, sono libere di scegliere o meno se essere affiancate da un *tutor* che, in ogni caso, non sarà retribuito dalle imprese.

Sul piano strutturale e organizzativo, il *tutor* d'impresa viene identificato con il responsabile dello sportello unico o con un suo delegato. In particolare, il *tutor* rappresenta il punto di contatto diretto per l'impresa e per l'Agenzia per le imprese per il rilascio di titoli abilitativi, a partire dalle fasi che precedono l'avvio di procedimenti (es. informazioni sui titoli abilitativi, documenti da allegare).

Una volta avviato il procedimento, il *tutor* supporta le amministrazioni, fa funzionare i meccanismi procedurali, cura il rispetto dei tempi e le comunicazioni, anche in conferenza di servizi, assiste e tiene costantemente informate le imprese nel corso di tutta la procedura.

Nello svolgimento dei suoi compiti, il *tutor* assicura l'applicazione delle migliori prassi amministrative e delle disposizioni in tema di semplificazione. La norma prevede a tal fine la pubblicazione annuale delle migliori prassi, a cura dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, con la collaborazione di Regioni, ANCI, Unioncamere e associazioni di imprese.

Parallelamente alla istituzione della figura del *tutor*, il DDL potenzia il ruolo di assistenza alle imprese da parte delle Regioni ai sensi dell'art. 23 del D. Lgs n. 112/2008. Queste ultime, infatti, potrebbero, anche attraverso i *tutor* d'impresa, curare il coordinamento e il miglioramento dei servizi amministrativi riguardanti le attività produttive. L'art. 13 prevede, inoltre, la creazione di un *help desk* presso le Regioni per le ipotesi in cui i Comuni non assicurino la funzione del *tutor* d'impresa. In questi casi, l'impresa potrebbe rivolgersi alla Regione competente affinché quest'ultima, anche con il supporto di *tutor* di altri SUAP ubicati nel proprio territorio, assicuri i servizi minimi di assistenza e consulenza.

La figura del *tutor* è già prevista in alcuni Paesi europei, che istituiscono le figure del *Project Manager* e del *Permit Pilot*, deputati ad assistere le imprese nelle fasi di avvio e di svolgimento delle procedure, risolvere situazioni di *impasse*, formulare proposte per accelerare la decisione delle amministrazioni.

4. 4 EDILIZIA

L'art. 15 del DDL prevede alcune semplificazioni in materia urbanistico-edilizia.

In particolare, con riferimento alla disciplina del permesso di costruire, la norma limita la possibilità di raddoppiare i termini per l'istruttoria ai soli casi di progetti particolarmente complessi da realizzarsi nei Comuni con più di 100.000 abitanti. Attualmente, tale raddoppio è previsto sia per i progetti particolarmente complessi, che per quelli da realizzarsi in Comuni con più di 100.000 abitanti (co. 1).

La misura è positiva, in quanto, riduce le ipotesi di allungamento dei termini istruttori e, di conseguenza, quelle di ampliamento dei tempi procedurali.

Inoltre, l'art. 15 del DDL consente di presentare la SCIA per l'esecuzione di varianti a permessi di costruire che non configurino variazioni essenziali e che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie, previa acquisizione degli atti di assenso richiesti dalla normativa in materia ambientale, paesaggistico-culturale e dalle altre disposizioni settoriali incidenti sull'attività edilizia (es. norme antisismiche, antincendio, igienico-sanitarie). Al riguardo, la norma chiarisce che tali segnalazioni costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruire dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori (co. 2). Inoltre, la norma specifica che, ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, l'accertamento delle variazioni in corso d'opera legittimamente realizzate non determina la sospensione dei lavori (co. 3)

Si tratta di misure che chiariscono e semplificano gli adempimenti per la realizzazione delle varianti al permesso di costruire che non configurino variazioni essenziali. Infatti, l'art. 15 assoggetta a SCIA l'esecuzione di ogni tipologia di variante al permesso di costruire che non costituisca variazione essenziale ai sensi della normativa nazionale e regionale. L'attuale art. 22 del TU in materia edilizia, invece, fa riferimento soltanto alle varianti che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo paesaggistico-culturale, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

Inoltre, al fine di evitare la sospensione dei lavori dopo la presentazione della SCIA, la norma specifica che le varianti devono essere conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie vigenti e possono essere attuate dopo aver acquisito tutti gli atti di assenso necessari. Infine, per accelerare la realizzazione delle opere oggetto di permesso di costruire, la norma prevede che l'accertamento delle varianti in corso d'opera non determina la sospensione dei lavori.

4.5 CONTRATTI PUBBLICI

L'art. 16 del DDL contiene alcune misure in materia di contratti pubblici, volte a rafforzare la centralizzazione degli affidamenti e semplificare i meccanismi di funzionamento dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP).

Rispetto al primo punto, la norma consente alle amministrazioni aggiudicatrici di avvalersi dell'ispettorato interregionale per le opere pubbliche, dell'amministrazione regionale, delle centrali di committenza regionali o di altre forme di centralizzazione delle funzioni, anche per l'affidamento di concessioni di lavori o di altre tipologie di contratto di PPP.

Quanto al secondo aspetto, la norma modifica l'art. 159 del Codice dei contratti pubblici in materia di subentro, fissando un termine minimo pari a 120 gg. eventualmente prorogabili su richiesta del soggetto finanziatore, entro il quale in caso di risoluzione di un rapporto concessorio per motivi attribuibili al concessionario, gli enti finanziatori del progetto possano evitare la risoluzione del contratto designando un soggetto subentrante.

L'art. 16 dovrebbe essere integrato con ulteriori misure volte a semplificare e accelerare le procedure decisionali e la fase di realizzazione delle opere. Si evidenziano di seguito le misure ritenute prioritarie.

In un'ottica volta a rendere più snelle e rapide le procedure di gara per l'affidamento dei contratti pubblici, sarebbe opportuno eliminare l'attuale procedura "trifasica" dell'aggiudicazione (aggiudicazione provvisoria, aggiudicazione definitiva, aggiudicazione definitiva efficace, che si ha dopo la verifica dei requisiti da parte dell'aggiudicatario provvisorio) e ripristinare l'impostazione "bifasica", prevedendo che il controllo dei requisiti sia effettuato subito dopo l'aggiudicazione provvisoria e prima della sua approvazione da parte dell'amministrazione.

Si dovrebbe, inoltre, riconoscere all'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici (AVCP) la possibilità di individuare procedure standardizzate e/o *best practices* che diano maggiore oggettività e speditezza ai procedimenti di verifica ed esclusione delle offerte anormalmente basse.

Un'altra misura di semplificazione delle procedure di gara dovrebbe riguardare le modalità di consultazione della documentazione di gara da parte delle imprese concorrenti. Al riguardo, si propone di introdurre l'obbligo per le stazioni appaltanti di rendere disponibili *on line*, e in modo gratuito, i documenti di gara.

Si suggerisce altresì di: *(i)* riportare la formula dell'appalto integrato sul progetto preliminare nei limiti analoghi a quelli previsti in passato per l'appalto concorso; *(ii)* prevedere un chiarimento sul contenuto dell'offerta economica relativa alla redazione dei livelli progettuali, prevedendo la non ribassabilità dei costi per la sicurezza in fase di progettazione; *(iii)* introdurre la possibilità per l'affidamento delle concessioni su opere di interesse strategico di porre a base di gara anche il progetto definitivo. Tale ultima proposta tiene conto del maggior livello di dettaglio del progetto definitivo, anche ai fini della bancabilità dell'opera. Al riguardo, sarebbe più opportuno che le stazioni appaltanti potessero avviare le procedure di gara solo sulla base del progetto preliminare, previo rilascio della VIA, in modo tale da accelerare l'iter di valutazione delle offerte.

Un'altra modifica normativa dovrebbe riguardare l'eliminazione della norma che prevede l'obbligo per gli aggiudicatari dei contratti pubblici di rimborsare le spese per la pubblicazione degli estratti dei bandi di gara. Si tratta di una disposizione fortemente iniqua che altera, nei rapporti tra imprese e amministrazioni, l'equilibrio dei reciproci ruoli e delle rispettive competenze, scaricando sulle imprese oneri chiaramente di competenza pubblica, solo in funzione della situazione emergenziale in cui il Paese transitoriamente si trova.

Inoltre, in un'ottica di accelerazione della fase di realizzazione delle opere, si potrebbe inserire una misura che prevede che i lavori possano essere eseguiti dai concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo anche in percentuali diverse da quelle indicate dalle imprese in fase di gara. La norma serve a salvaguardare il diritto dell'impresa ad organizzare il lavoro nel modo ritenuto più opportuno, al fine di ottenere il miglior risultato economico della commessa, ferme restando la regola del possesso della necessaria qualificazione e la preventiva autorizzazione del committente.

Nell'ottica di ridurre il contenzioso, si propone di reintrodurre l'istituto dell'accordo bonario anche per i contratti di cui alla parte II Capo IV Titolo III del Codice, riconoscendo la facoltà per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici territoriali di ricorrere all'AVCP per la formulazione del parere sullo stesso.

Occorrerebbe attribuire, altresì, all'AVCP il compito di definire linee guida, come base orientativa generale nell'utilizzo dell'istituto dell'accordo bonario e nella formulazione dell'accordo. Tale proposta è finalizzata a fornire al Responsabile del Procedimento criteri e principi chiari e puntuali per il ricorso a detto strumento, in modo tale da disincentivarne l'utilizzo laddove sia esclusivamente strumentale e non rispondente all'obiettivo di riduzione del contenzioso ordinario.

4.6 PRIVACY

L'art. 17 del DDL apporta alcune modifiche al D. Lgs n. 196/2003, recante il Codice privacy, al fine di completare il processo di semplificazione avviato con i Decreti Salva-Italia (DL n. 201/2011) e Semplifica-Italia (DL n. 5/2012), volto a ridurre gli oneri privacy connessi all'esercizio dell'attività d'impresa e ad allineare la normativa italiana alla disciplina europea di riferimento.

In particolare, l'art. 17, co. 1, lett. a) esclude dall'ambito di applicazione della normativa privacy i dati dell'imprenditore concernenti l'esercizio dell'attività di impresa, parificando, sotto il profilo della tutela dei dati, le imprese dotate di personalità giuridica (es. società) e quelle che invece ne sono prive (imprenditore individuale).

La norma è positiva in quanto consente di superare un'anomalia che si è venuta a creare a seguito del Decreto Salva-Italia - che ha limitato le tutele privacy esclusivamente alle persone fisiche - e che impone un differente regime a seconda dalla forma giuridica rivestita ovvero dal riconoscimento della personalità al soggetto che esercita l'attività d'impresa e al quale si riferiscono i dati. Infatti, da un lato, i dati dell'impresa persona giuridica sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa

privacy, dall'altro, quelli dell'impresa priva di personalità giuridica sarebbero inclusi, in quanto coincidenti con quelli della persona fisica imprenditore.

Pertanto, è assolutamente condivisibile la scelta di assimilare le tutele privacy per i dati che, al di là della forma giuridica rivestita dal soggetto-imprenditore, riguardino comunque l'esercizio dell'attività d'impresa.

Inoltre, l'art. 17, co. 1, lett. b) modifica il procedimento per l'adeguamento del disciplinare tecnico di cui all'Allegato B al Codice privacy, prevedendo il coinvolgimento del Garante (chiamato a esprimere un parere che, se non adottato entro 45 gg, si dà per acquisito) e delle associazioni di categoria coinvolte.

Anche tale previsione è condivisibile, in quanto contempla la consultazione dei soggetti destinatari interessati per la definizione delle misure minime di sicurezza da adottarsi in caso di trattamento effettuato con strumenti elettronici.

4.7 AMBIENTE

L'art. 18 del DDL contiene diverse semplificazioni riguardanti le attività di bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati che, in linea generale, si condividono.

Infatti, la messa in sicurezza e la bonifica dei siti contaminati rappresentano una priorità per assicurare, da un lato, la tutela dell'ambiente e della salute e, dall'altro, il recupero e la valorizzazione della risorsa territorio.

Si ritengono, tuttavia, opportuni alcuni correttivi all'art. 18. In particolare, occorre equiparare gli interventi di messa in sicurezza a quelli di bonifica ai fini della tutela della salute, intervenire sui criteri di qualificazione dei siti potenzialmente contaminati, potenziare l'operatività delle conferenze di servizi e prevedere adeguati meccanismi per il superamento dell'inerzia nei procedimenti autorizzativi.

Tali correttivi consentirebbero di superare le criticità che ad oggi imprese e amministrazioni riscontrano nell'applicazione di norme e procedure in materia di messa in sicurezza o bonifica dei siti contaminati.

L'importanza di queste proposte va collegata non solo all'esigenza di tutelare la salute e l'ambiente ma anche alle implicazioni che sul piano economico possono derivare dagli investimenti produttivi per il risanamento ambientale e la reindustrializzazione. Si stima che, solo nei prossimi 4 anni, potrebbero essere investiti circa 8/9 miliardi di euro, di cui 3 miliardi per le attività di riqualificazione ambientale e 5/6 miliardi per le connesse attività di riconversione industriale.

L'art. 18 contiene anche misure per semplificare alcuni oneri informativi in materia di VIA, VAS e AIA tramite la sostituzione degli adempimenti pubblicitari cartacei con quelli telematici. In materia di AIA di competenza statale, si prevede inoltre la semplificazione del procedimento attraverso la soppressione di alcune fasi consultive in sede istruttoria.

Riguardo a tali previsioni si condivide l'approccio basato sulla sostituzione di oneri cartacei con forme di pubblicità telematica e la concentrazione delle funzioni procedurali per assicurarne l'esercizio unitario e spedito.

Si segnala che le citate semplificazioni dovrebbero essere tenute presenti e coordinate nell'ambito dell'esercizio della delega prevista dalla legge di delegazione europea 2013 (art. 3, legge n. 96/2013) per il recepimento della direttiva sulle emissioni industriali. Tale delega, infatti, prevede la semplificazione dei procedimenti autorizzativi AIA.

Parimenti è condivisibile la misura contenuta nell'art. 19 che prevede il coordinamento dell'AIA con le autorizzazioni richieste per gli impianti di smaltimento rifiuti nelle ipotesi in cui questi ultimi siano localizzati all'interno di un'installazione per la quale è richiesta l'AIA.

Si segnala, tuttavia, che molte delle esigenze di semplificazione in materia di ambiente non sono affrontate nel DDL. Il riferimento è, in particolare, alla disciplina riguardante i rifiuti, in ordine alla quale Confindustria ha elaborato, in collaborazione con le proprie Associazioni e imprese, diverse proposte riguardanti la cessazione dello stato di rifiuto, gli adempimenti connessi all'albo gestori ambientali, le garanzie finanziarie, l'applicazione di procedure semplificate per le attività di recupero e di demolizione.

4.8 Fisco

Il DDL contiene diverse misure di semplificazione fiscale. Di particolare favore per le imprese sono gli interventi che riguardano:

- la comunicazione delle operazioni *black list*, che viene resa annuale e con soglie di esclusione più ampie rispetto alle attuali (da 500 euro a 1.000 euro per operazione). E' un intervento di modifica apprezzabile, poiché elimina irragionevoli duplicazioni comunicative all'Agenzia delle entrate, come sollecitano da tempo le imprese. Va, infatti, evidenziato che la frequenza annuale è la stessa prevista per il *cd. Spesometro* e, pertanto, la modifica introdotta condurrà ad un vero accorpamento della comunicazione delle operazioni *black list* con quella delle operazioni rilevanti ai fini IVA. E' altresì apprezzabile l'incremento a 1.000 euro della soglia di esclusione, poiché consentirà di escludere le operazioni di modesta entità;
- l'eliminazione della richiesta separata degli interessi sui crediti di imposta chiesti a rimborso, che sopprime un adempimento a carico delle imprese. Per effetto della bassa introdotta, il contribuente non dovrà più presentare separatamente il modello G all'agente della riscossione per ottenere la liquidazione degli interessi, ma questi saranno liquidati contestualmente alla erogazione del rimborso dell'imposta;
- lo spostamento dal fornitore all'esportatore abituale degli adempimenti connessi alle dichiarazioni di intento. E' una semplificazione auspicata dalle imprese, poiché ristabilisce coerenza ed equilibrio tra oneri e benefici connessi alla fruizione del regime di non applicazione dell'IVA nelle esportazioni;
- l'accorpamento in dichiarazione dei redditi delle comunicazioni per aderire ad alcuni regimi speciali, quali il regime per la trasparenza, il regime per il consolidato fiscale, la *Tonnage tax* e l'opzione per la determinazione della base imponibile IRAP secondo le regole previste per le società di capitali e gli enti commerciali;

- l'unificazione del valore degli omaggi ai fini IVA e delle Imposte sui redditi, equiparando a 50 euro il limite di deducibilità e di detraibilità dell'IVA delle spese relative a beni distribuiti gratuitamente (omaggi);
- il dimezzamento dei termini – da 30 giorni a 15 giorni - entro i quali l'ufficio dell'Agenzia delle entrate deve concludere l'istruttoria per concedere o meno l'autorizzazione ad effettuare operazioni intracomunitarie;
- le ritenute su agenti, prevedendo che la comunicazione rilasciata dagli agenti di commercio o rappresentanti per l'applicazione della ritenuta ridotta (sul 20% delle provvigioni anziché sul 50% delle stesse) non debba essere presentata ogni anno, ma, una volta rilasciata al committente, rimanga valida fino a quando non siano venute meno le condizioni che consentono di fruire della ritenuta ridotta.

Come anticipato, nell'ottica di proseguire nell'opera di radicale sfoltoimento degli adempimenti inutili, si ritiene opportuno rafforzare il capitolo delle misure di semplificazione fiscale del DDL.

Per Confindustria, resta prioritaria l'abrogazione integrale della disciplina di responsabilità solidale fiscale negli appalti. Si tratta di una normativa - inefficace ai fini dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, come peraltro sostenuto dalla stessa Agenzia delle entrate - che sta creando fortissime criticità alle imprese in termini di complessità e di sospensione dei pagamenti nei rapporti di filiera.

L'esclusione dell'IVA e il *dietrofront* sul DURT, operata con il Decreto "del Fare" (art. 50), non ha certo dimezzato gli adempimenti e risolto il problema. E' opportuno, quindi, che la disciplina fiscale sia interamente abrogata, anche perché la parallela disciplina di responsabilità solidale contributiva e retributiva già tutela i lavoratori e l'erario.

È necessario altresì operare un immediato snellimento dei modelli Intrastat specie per i servizi per i quali l'Italia richiede un dettaglio di informazioni che non ha pari negli altri Stati UE. Analogamente andrebbero rese meno costose talune procedure a carico dei sostituti di imposta, come gli adempimenti relativi alla tassazione del TFR o

l'armonizzazione delle pubblicazione e applicazione delle addizionali comunali e regionali IRPEF.

Inoltre, anche per facilitare il recupero di somme indebitamente versate all'Erario e allentare le tensioni di liquidità in cui versano le imprese, sarebbe opportuno razionalizzare gli adempimenti in materia di rimborsi di imposta, ampliando le ipotesi di compensazione e revisionando i criteri di esclusione dalla prestazione delle garanzie bancarie e assicurative, oggi difficili da ottenere se non a caro prezzo.

La semplificazione in materia fiscale consiste anche nel rendere la normativa tributaria lineare, di facile interpretazione, moderna e adeguata a quella di altri ordinamenti stranieri. In tal senso, il DDL potrebbe rappresentare l'occasione per introdurre coerenza e coordinamento nel sistema e rimuovere quelle disposizioni che scoraggiano gli investimenti esteri nel nostro Paese.

A questo fine, dovrebbero essere presi in considerazione interventi volti a eliminare le ritenute alla fonte sui flussi verso l'estero e la disciplina di indeducibilità degli interessi passivi sugli strumenti di debito emessi da PMI non quotate. Sarebbe, altresì, opportuno rivedere la disciplina sugli errori commessi dal contribuente nell'imputazione temporale dei componenti di reddito che comportano solo il mero differimento dell'imposizione, oggi sanzionati, invece, in misura piena.

4.9 TUTELA DEL RISPARMIO

L'art. 34 del DDL apporta significative integrazioni ad alcune disposizioni del TU in materia di intermediazione finanziaria (D. Lgs n. 58/1998).

In particolare, la norma consente alla Consob di esercitare i poteri di controllo a essa attribuiti per accertare abusi di informazioni privilegiate e manipolazioni di mercato anche nei confronti di chiunque possa essere informato su fatti oggetto di procedimenti di vigilanza di sua competenza.

La misura risulta del tutto estranea alla *ratio* di semplificazione del DDL e finisce per ampliare sensibilmente il campo applicativo dei poteri della Consob, che sono

particolarmente penetranti e che il legislatore aveva invece attribuito all’Autorità con riferimento a specifiche fattispecie.

Inoltre, l’art. 34 arricchisce il novero delle sanzioni amministrative pecuniarie, prevedendone una specifica per i consiglieri di amministrazione che trasgrediscono le regole volte ad assicurare la trasparenza e la correttezza delle operazioni con parti correlate. Infatti, se tali soggetti, nell’adempimento dei doveri loro imposti dalla legge per la gestione di queste operazioni, commettono gravi irregolarità idonee a danneggiare la società, i soci o il mercato, sono tenuti al pagamento di una sanzione pecuniaria compresa tra venticinquemila e duemilionicinquecentomila euro.

La misura desta perplessità, non soltanto perché anch’essa estranea alla logica di semplificazione del DDL, ma perché interviene su una materia già iper-regolamentata da una dettagliata disciplina secondaria emanata dalla stessa Consob.